# El efecto económico de las Constituciones: ¿Las instituciones de presupuesto hacen que las formas de gobierno sean más similares?

Martín Ardanaz y Carlos Scartascini

## 1. Introducción

Uno de los principales hechos estilizados en la economía política institucional es que la forma de gobierno afecta el nivel del gasto público. Entre otros, Persson y Tabellini, en una serie de artículos teóricos con G. Roland,[1] desarrollaron modelos de negociación legislativa que predicen que los sistemas presidenciales de gobierno producirán gobiernos más pequeños, y en posteriores trabajos basados empíricamente brindan pruebas que apoyan esta aseveración (Persson y Tabellini, 2003).

La lógica detrás de su resultado teórico es la siguiente. En los sistemas presidenciales, las decisiones respecto del volumen del presupuesto y las decisiones respecto de cómo asignar el presupuesto entre usos alternativos son realizadas en forma secuencial por diferentes actores que responden a diferentes distritos electorales. Estos actores podrían ser el presidente y la legislatura, o distintos comités dentro de la legislatura. Si aquellos que proponen el tamaño del pastel no participan en su asignación y aquellos que deciden la asignación tienen incentivos para beneficiarse ellos mismos y sus bases de apoyo, entonces los impuestos y los niveles de gastos van a ser fijados a bajos niveles por los respectivos tomadores de decisiones, llevando a un tamaño más pequeño del gobierno. En cambio, en los sistemas parlamentarios, sin una separación tan explícita de los poderes, un gobierno más cohesionado tomará ambas decisiones del presupuesto en forma simultánea (ya sea porque ambos votos son tomados al mismo tiempo, o porque los mismos actores toman las mismas decisiones). La falta de controles y equilibrios en este caso hace tanto más fácil que una mayoría de los políticos se complote y extraiga mayores ingresos de la población en general, lo que lleva, en consecuencia, a gobiernos más grandes.[2] Persson y Tabellini (en adelante PT) (2003) probaron esta implicancia de su teoría en una muestra de 85 países democráticos, y encontraron que el impacto del sistema de gobierno era grande: otras cosas quedaron igual, el gasto del gobierno en países con un sistema presidencial es de alrededor de 5 puntos porcentuales del PBI más bajo que en los que tienen democracias parlamentarias.[3]

---

[1] Ver en particular Persson, Roland y Tabellini (1997 y 2000). Aún cuando PT no son los únicos autores que han explorado esta relación, basamos nuestro análisis en su trabajo porque son los que han recibido la mayor atención y elogios. Por ejemplo, según Keefer (2004:258) "El análisis en Persson y otros (2000) es la característica vinculante más rigurosa de los sistemas presidenciales y parlamentarios para los resultados políticos". Ver también Acemoglu (2005) y Rodden (2009) para apreciaciones similares.

[2] "Nuestros resultados sugieren que los dos regímenes políticos están asociados con resultados políticos muy diferentes. La separación de poderes en el régimen presidencial-congreso produce un gobierno más pequeño… Intuitivamente, la separación de los poderes permite a los votantes disciplinar a los políticos, y esto reduce el derroche y modera la carga impositiva… La cohesión legislativa en el régimen parlamentario, por otra parte, lleva a un gobierno más grande… Intuitivamente, hay ahora más alcance para el complot entre los políticos…" Persson y Tabellini (2000:252).

[3] Este resultado ha demostrado ser menos sólido cuando se incluye una muestra más grande de países (Blum y otros, 2009) pero sólido para mejorar los métodos de estimación y muestras relativamente más grandes que el PT original (Rockey, 2012). Este artículo recupera los resultados de PT usando una muestra incluso más grande que la de Blume (Cuadro 1, Columna 1). Hay razones detrás de por qué el resultado de PT no sea invariable a la muestra usada, y este artículo ofrece una (no todos los sistemas presidenciales son iguales), de allí que importe la selección de la muestra.

Resulta interesante que, mientras que PT agrupan todas las democracias presidenciales y parlamentarias como si el grado de separación de poderes fuera homogéneo, hay en realidad gran variación interna entre las formas de gobierno.[4] Por ejemplo, a lo largo de los sistemas presidenciales, si bien la separación entre aquellos que deciden sobre el tamaño del presupuesto y aquellos que lo asignan puede ser una buena descripción de lo que ocurre en los Estados Unidos, en otros sistemas presidenciales (como los de América Latina y África), el presidente tiene en realidad una cantidad significativa de discreción sobre el presupuesto no sólo respecto de su volumen sino también respecto de su asignación (Hallerberg, Scartascini, y Stein, 2009; ADB, 2008). A lo largo de los regímenes parlamentarios, las instituciones de presupuesto varían mucho también, afectando la estructura del proceso de negociación dentro del gabinete (por ejemplo, el poder de agenda de gasto de los ministros respecto del ministro de finanzas) y dentro del parlamento (Hallerberg, Strauch, y von Hagen, 2009).

Estos ejemplos sugieren que el efecto de la forma del gobierno sobre el gasto público debe estar condicionado a las instituciones de presupuesto instaladas, en particular, en aquellos que afectan el grado de separación de los poderes en el proceso de decisión del presupuesto entre los dos principales poderes del gobierno: el Ejecutivo (Gabinete) y el Legislativo.[5] Nuestro artículo prueba esta hipótesis basado empíricamente en una muestra de más de 80 democracias. Basándonos en percepciones de la literatura sobre instituciones presupuestarias y una gran encuesta trasnacional sobre prácticas y procedimientos de presupuesto, representamos el grado de separación de los poderes evaluando los poderes relativos en el proceso de presupuesto de las dos ramas del gobierno durante la etapa de aprobación del proceso de presupuesto. Encontramos que el presidencialismo tiene un impacto negativo más grande sobre el tamaño del gobierno cuando la discreción del ejecutivo respecto de la asignación del presupuesto es baja (es decir, en un contexto de separación de poderes). Este hallazgo está en línea con las expectativas de PT. Sin embargo, este resultado se desvanece o es incluso revertido cuando la discreción del presupuesto sobre el proceso de presupuesto es más alta (o cuando la discreción del legislativo es más baja). En otras palabras, cuando la restricción sobre la separación de poderes ya no es obligatoria –ahora el presidente puede asignar todas las rentas asociadas con un tamaño del gobierno más grande- tiene el incentivo de impuestos y gastos más altos (como en el caso parlamentario de PT). De allí que las instituciones de presupuesto que imponen restricciones sobre la capacidad de la legislatura para modificar las propuestas de presupuesto pueden hacer que los regímenes políticos parezcan más similares en términos de resultados fiscales. Este último hallazgo no ha sido abordado por la literatura existente.

Este artículo complementa recientes estudios que consideran el efecto de las instituciones de presupuesto sobre el tamaño del gobierno, como por ejemplo Blume y Voigt (2013). De modo similar a los hallazgos, las instituciones de presupuesto más restrictivas (por ellas mismas) tienden a reducir el tamaño del gobierno.[6] El artículo también sigue algunas de las ampliaciones

---

[4] En este artículo ponemos de relieve una de tales diferencias. Ver Keefer (2004) y Voigt (2011) para ejemplos acerca de otras áreas en las que se puede expandir el análisis.

[5] Estas reglas son llamadas en general instituciones de presupuesto de procedimiento, y pueden ser acordadas a lo largo de una continuidad "jerárquica colegiada", dependiendo de los poderes dentro del ejecutivo y respecto de la legislatura. Otros tipos de instituciones de presupuesto incluyen i) límites fiscales o reglas numéricas y ii) reglas sobre transparencia (Alesina y Perotti, 1995; Alesina y otros, 1999).

[6] En este corto artículo no dedicamos mucho espacio a la muy prolífica e influyente literatura sobre el papel de las instituciones de presupuesto en los resultados fiscales, aún cuando ha brindado la inspiración y el marco conceptual para el trabajo que desarrollamos aquí. Entre algunos de los trabajos más

sugeridas por Keefer (2004:258) chequeando si “las conclusiones son sensibles a los cambios en [sus] supuestos” de PT, y por Voigt (2011: 321) agregando algunas variables independientes al análisis y usándolas en forma interactiva con la forma de gobierno.

El artículo prosigue del siguiente modo. La siguiente sección resume brevemente el argumento de PT y extiende su discusión al rol de las instituciones de presupuesto y las interacciones con las distintas formas de gobierno. Las Secciones 3 a 5 describen los datos, los ejercicios empíricos y los chequeos a cuanto a solidez, respectivamente. La Sección 6 corresponde a la conclusión.

## 2. Regímenes políticos, separación de poderes y proceso de presupuesto

En los modelos de Persson y Tabellini, las formas de gobierno están representadas por las diferencias en la asignación específica a los actores políticos de la autoridad que toma decisiones sobre una pieza clave de la legislación: el presupuesto. Como tales, los regímenes difieren en el modo en que se organiza el proceso de presupuesto, en particular, por la división de los poderes para fijar agenda y las reglas de negociación legislativa que definen quién realiza propuestas de presupuesto, y quien puede aprobarlas, modificarlas o vetarlas. En los sistemas presidenciales, el proceso de presupuesto está modelado como una asignación secuencial de decisiones políticas (primero, tamaño, y luego asignación del presupuesto a través de los sectores o proyectos) a las distintas ramas del gobierno (el ejecutivo y el legislativo),[7] o a los distintos comités dentro de la legislatura.[8] Esto da como resultado la “separación de poderes” durante la etapa de aprobación.[9] En los regímenes parlamentarios, votar las mismas cuestiones políticas no es secuencial: los impuestos y la composición del presupuesto son propuestos en forma conjunta por una coalición mayoritaria. Dado la existencia de un requisito de confianza, se produce una crisis de gobierno si la propuesta de presupuesto es vetada por uno de los socios de la coalición. Esto da como resultado una mayor cohesión legislativa bajo el parlamentarismo.

Si bien tales generalizaciones sirven el propósito de presentar diferencias institucionales importantes entre las formas de gobierno, el enfoque de representar a los sistemas presidencial y parlamentario basado en las prerrogativas de presupuesto de los distintos actores puede oscurecer tanto como aclarar a falta de una discusión detallada de las instituciones de presupuesto, es decir, las reglas según las cuales los presupuestos son redactados, aprobados e implementados (Alesina y Perotti, 1995). Específicamente, si bien el modelo PT de presidencialismo (parlamentarismo) puede ser una buena aproximación a la forma de gobierno en los Estados Unidos (Reino Unido), los procedimientos de presupuesto varían en gran medida dentro de estos sistemas, y por ende, debemos esperar resultados fiscales que reflejen tales fuentes de variación.

Tomemos, por ejemplo, la variación en los regímenes presidenciales. En el caso de Chile, el Presidente tiene ventaja respecto de la legislatura, no sólo con respecto al volumen del presupuesto, sino también respecto de su asignación. Después de que el Ejecutivo somete la propuesta de presupuesto al Congreso, la legislatura sólo puede reducir el tamaño de partidas del presupuesto, y no puede reasignar el presupuesto (incluso si fuera para compensar

---

influyentes véase von Hagen (1991), Alesina y Perotti (1995), von Hagen y Harden (1995), Alesina y otros (1999), Hallerberg y otros (2007), Hallerber, Strauch y von Hagen (2009), y Blume y Voigt (2013).

[7] Ver Persson, Roland y Tabellini (1997).

[8] Ver Persson, Roland y Tabellini (2000).

[9] Ferejohn y Krehbiel (1987) brindan un tratamiento teórico anterior de la presupuestación secuencial en el contexto de un modelo de votante medio.

cualesquiera incrementos potenciales en una partida con disminuciones en otra). En Brasil, si bien los legisladores pueden, y así lo hacen, modificar la propuesta de presupuesto –en general incluyendo programas por objetivos geográficos que benefician a su distrito electoral- es el Presidente el que decide en último término si estas modificaciones son financiadas, aún cuando hayan sido aprobadas en el presupuesto. Por último, mientras que en la mayoría de los países puede afectar *de jure* tanto al volumen como a la composición del presupuesto, en varios de ellos, como por ejemplo Argentina, Bolivia, Paraguay o la República Dominicana, el Ejecutivo tiene poder *de facto* para reasignar el gasto durante la ejecución del presupuesto (Hallerberg, Scartascini y Stein, 2009). Dicha dinámica no es exclusiva de los sistemas presidenciales en América Latina. En África, si bien algunas legislaturas tienen poderes irrestrictos para modificar el presupuesto (por ejemplo, Botsuana), en otras (como por ejemplo, Sudáfrica) la legislatura no puede introducir ningún cambio; sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su conjunto (ADB, 2008).

La variación en los procedimientos de presupuesto también está presente en los gobiernos parlamentarios. Por ejemplo, si bien en el Reino Unido las enmiendas parlamentarias a la propuesta de presupuesto del gabinete son muy limitadas (en el espíritu de los modelos PT), en Italia tales restricciones están ausentes. Asimismo, las enmiendas al presupuesto pueden no causar siempre la caída del gobierno (ver, por ejemplo, los procedimientos en Dinamarca, Austria y España). Por último, mientras que los votos globales sobre el presupuesto total son tomados en una pluralidad de países, esta dista de ser la regla general (Hallerberg, Strauch y von Hagen, 2009).

Las instituciones de presupuesto afectan las reglas del juego y de allí los resultados fiscales, tanto al imponer restricciones a los resultados del proceso de presupuesto (normas fiscales o numéricas), al distribuir facultades y responsabilidades de agenda entre los diversos actores que participan en las negociaciones del presupuesto, como por ejemplo el poder Ejecutivo frente al poder Legislativo (normas de procedimiento), o al incrementar el acceso y cantidad de información (normas de transparencia), según lo comentado por Alesina y otros (1999). Nuestro argumento general es que el impacto de los regímenes políticos sobre el tamaño del presupuesto deben estar condicionados a las normas de procedimiento específicas (ya sea más colegiadas o más jerárquicas) establecidas. Las normas más jerárquicas concentran el poder presupuestario en el ministerio de finanzas dentro del gabinete, y en el ejecutivo en relación con la legislatura. Mientras que gran parte de la literatura se ha concentrado en el modo en que tales normas jerárquicas mitigan el problema del fondo común,[10] siguiendo a PT, resaltamos un mecanismo causal diferente: el problema de la separación de poderes, o el modo en que la decisión sobre el tamaño del presupuesto se combina con (o se separa de) las decisiones de asignación.

En particular, esperamos el resultado de PT para obtener (el presidencialismo reduce el volumen del gobierno) sólo cuando las instituciones de presupuesto son tales que se mantiene el supuesto básico de la separación de poderes entre las dos ramas (por ejemplo, cuando la legislatura puede modificar la propuesta del ejecutivo. Sin embargo, a medida que el presidente gana poder en las negociaciones de presupuesto (o, a medida que la legislatura se convierte en un actor más pasivo), el grado de separación de poderes se reduce, y de allí que debamos esperar que los sistemas presidenciales se comporten más como los regímenes parlamentarios en términos de definir el tamaño de gobierno (ahora el presidente tiene menos aprensión por enviar un

---

[10] Que resulta del hecho de que cada persona desea extraer el máximo posible de un fondo común, ignorando el efecto de este comportamiento sobre el volumen total del fondo y, por lo tanto, el bienestar colectivo. Ver Blume y Voigt (2013) y sus referencias.

presupuesto más grande a la legislatura, dado que puede asignar los beneficios asociados con un tamaño de gobierno más grande).[11]

Este análisis puede ser formalmente obtenido usando el modelo desarrollado por PT, en particular, aquellos prestamente disponibles en Persson y Tabellini (2000).[12] En el modelo estándar de regímenes presidencial-congreso, existe un procedimiento de presupuesto de dos etapas en el cual las propuestas sobre el tamaño del gobierno y la asignación de gastos es asignada a diferentes actores. En el habla de las instituciones de presupuesto, ese modelo asume implícitamente procedimientos de presupuesto laxos (o de baja jerarquía), en el sentido que la legislatura puede modificar la propuesta de presupuesto del ejecutivo. Sin embargo ¿qué sucede cuando las instituciones de presupuesto restringen lo que la legislatura puede hacer? Por definición, la legislatura tiene menos margen para modificar el presupuesto y, por ende, bajo tales condiciones los sistemas presidenciales deben aproximarse al modelo que PT llama "simple legislatura" (donde el mismo actor propone niveles y asignación en forma simultánea).[13] Como muestra PT, el tamaño del gobierno debe ser más pequeño en el primer caso (sistema presidencial con separación de poderes) que en el segundo (PT 2000: 266).

En resumen, definiendo $G$ como tamaño del gobierno, $L$ como un país parlamentario, $P$ como un país presidencial, y $BI$ la existencia de instituciones de presupuesto restrictivas (más jerárquicas), esperamos que:

$G^P < G^L$ (Resultado incondicional de PT)

$G^L_{BI} < G^L$ (Resultado literatura sobre instituciones de presupuesto para países parlamentarios)

Pero dado que las instituciones de presupuesto jerárquico reducen el fondo común ($G^P$ cae) y también reducen la separación de poderes ($G^P$ aumenta), entonces

$G^P_{BI}$ no debería ser necesariamente más bajo que $G^P$, y

$G^P_{BI}$ no debería ser necesariamente más bajo que $G^L_{BI}$

Estas relaciones condicionales no han sido analizadas previamente en la literatura.

## 3. Datos

Usamos gasto del gobierno central como medida del tamaño del gobierno (también usamos ingresos fiscales en la sección sobre solidez); las fuentes y definiciones están incluidas en el Apéndice. Siguiendo a Shugart y Carey (1992), codificamos formas de gobierno con una variable simulada si la constitución política permite la elección directa de un presidente, y la confianza de la cámara baja no es necesaria para que el ejecutivo permanezca en el poder

---

[11] Por supuesto, el efecto independiente de las instituciones de presupuesto como mecanismo para reducir los problemas de fondo común debe estar todavía implementado para ambos tipos de regímenes. La diferencia clave que puntualizamos es que existe un canal adicional (e inverso) de influencia –reducción de la separación de poderes- que tiene más influencia en los países presidenciales.

[12] Ver especialmente el Capítulo 10. No replicamos sus modelos aquí por razones de espacio y porque se han convertido en parte de la caja de herramientas estándar de la mayoría de los economistas políticos.

[13] Si "las decisiones sobre impuestos se combinan con las decisiones de asignación, volvemos al equilibrio de la simple legislatura" (Persson, Roland y Tabellini, 2000: 1143).

(*PRES*).[14] Esta definición nos permite captar la conceptualización en PT: los sistemas presidenciales presentan mayor rendición de cuentas para los votantes, menor cohesión entre los poderes, y de allí menor complot. Para obtener una medida del grado de separación de los poderes en el proceso de preparación del presupuesto, usamos la última edición de la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos de Presupuesto (2007-2008).[15] Basado en una pregunta relativa a los poderes de la legislatura para modificar la propuesta del ejecutivo, generamos una variable, *discreción sobre presupuesto del ejecutivo*, que toma el valor 1 cuando "la legislatura no puede realizar ningún cambio; sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su conjunto." Esta variable capta exactamente la esencia de nuestro argumento porque implica que en aquellos países en los que la variable toma un valor 1, la decisión sobre el tamaño y la asignación es hecha en conjunto. En la sección sobre solidez, se usa una versión discreta de la variable, y también hacemos una prueba placebo usando otra variable de la institución de presupuesto.[16] Hay información disponible para 92 países que abarca una diversa muestra de países, incluyendo países con diferentes instituciones políticas, de distintas regiones geográficas, y en todas las etapas del desarrollo económico. El Cuadro A.1 del Apéndice brinda la lista de países incluidos en la encuesta, y el Cuadro A.2 presenta las fuentes y definiciones de las variables usadas en el análisis empírico.

## 4. Evidencia

Para hacer que los resultados sean más fácilmente comparables con la literatura existente y para mostrar que las diferencias que podamos encontrar no están impulsadas por cambios en la especificación original, seguimos la misma estrategia empírica que PT.[17] El Cuadro 1 presenta resultados de un análisis transversal en el cual el tamaño del gobierno es revertido sobre un número de variables políticas y económicas. Siguiendo las discreciones de PT, cada modelo es corrido en dos diferentes muestras de democracias: una muestra "amplia", incluyendo aquellos países con un Índice Freedom House (Gastil) inferior a 5, y una muestra "estrecha", basada en una definición más estricta de democracia (un Índice Freedom House inferior a 3.5).[18]

---

[14] Nuestra definición abarca de este modo la clasificación de PT, quienes codifican a los regímenes como presidenciales si no es necesario el requisito de confianza para que el ejecutivo permanezca en el poder.

[15] La base de datos sobre Prácticas y Procedimientos de Presupuesto es desarrollada por la OCDE y el Banco Mundial, con la Colaboración del BID. Esta base de datos integral cubre 359 preguntas sobre casi todos los tópicos relacionados con prácticas y procedimientos presupuestarios. Incluye información sobre cada etapa del proceso de presupuesto en cada una de las ramas del gobierno. En la última ronda, 92 países han contestado la encuesta, que está disponible en http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm

[16] Una limitación de esta variable es que sólo capta los aspectos *formales* del proceso de presupuesto, mientras que las prácticas reales pueden diferir significativamente de las normas escritas, especialmente en países con bajos niveles de institucionalización.

[17] Blume y otros (2009) siguen la misma estrategia empírica por razones similares.

[18] El Índice Freedom House o Gastil sobre los derechos políticos y las libertades civiles varía en una escala discreta de 1 a 7, con valores bajos asociados con mejores instituciones democráticas. Según cada índice, países con un puntaje de 1 o 2 son "libres", y los países con un puntaje de 3 a 5 son "semi-libres", mientras que aquellos con un puntaje de 6 a 7 "no son libres". Dado que un valor 3.5 es bastante arbitrario, en la sección sobre solidez también usamos un criterio alternativo que es más comúnmente usado en la literatura (estructura política 2 > 0).

## Cuadro 1. Determinantes del tamaño del gobierno (OLS)

| Variable dependiente | Gastos CG | | | | Ingresos CG | | Gastos CG | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| PRES | -3-344* | -4.029** | -4.048* | -4.394* | -4.306* | -4.589* | -4.495* | -3.336 |
| | (1.826) | 1.665) | (2.288) | (2.403) | (2.372) | (2.519) | (2.183) | (2.776) |
| Simulación discreción ejecutivo | | | -8.207*** | -7.339*** | -6.785*** | 5.5.159** | -7.325*** | |
| | | | (2.224) | (1.846) | (2.169) | (2.270) | (1.740) | |
| PRES*Simulac.discreción ejecutivo | | | 9.650** | 10.940*** | 6.542* | 3.886 | 13.809*** | |
| | | | (3.865) | (2.370) | (3.640) | (3.437) | (3.322) | |
| MAJ | -2.773** | -1.248 | -2.091 | -1.781 | -2.785* | -2.366 | -1.920 | -1.557 |
| | (1.262) | (1.300) | (1.475) | (1.674) | (1.538) | (1.728) | (1.579) | (1.701) |
| PBI | -0.381 | -0.871 | 0.558 | -0.491 | 0.632 | 0.579 | 0.216 | 0.473 |
| | (0.960) | (1.111) | (1.087) | (1.165) | (1.119) | (1.436) | (1.182) | (1.113) |
| COMERCIO | 0.014 | 0.048** | 0.028 | 0.021 | 0.034* | 0.039* | 0.017 | 0.010 |
| | (0.025) | (0.020) | (0.021) | (0.019) | (0.019) | (0.023) | (0.018) | (0.018) |
| POP65 | 0.924*** | 1.123*** | 0.908*** | 0.870*** | 0.711* | 0.719** | 0.909*** | 0.934*** |
| | (0.226) | (0.220) | (0.271) | (0.300) | (0.298) | (0.316) | (0.283) | (0.283) |
| POP15_64 | -0.127 | -0.134 | -0.097 | -0.015 | -0.142 | -0.115 | -0.153 | -0.194 |
| | (0.184) | (0.205) | (0.228) | (0.254) | (0.244) | (0.322) | (0.245) | (0.247) |
| FH | 0.655 | -0.890 | -1.036 | 1.810 | -0.714 | -1.394 | 1.212 | 1.172 |
| | (0.879) | (1.215) | (1.120) | (1.141) | (1.156) | (1.923) | (1.069) | (1.002) |
| FED | 1.452 | 1.514 | 1.927 | 1.523 | 2.032 | 1.213 | 2.101 | 1.739 |
| | (1.569) | (1.855) | (2.033) | (2.037) | (1.986) | (2.038) | (2.013) | (2.076) |
| OCDE | 4.801* | 6.016** | 4.482* | 4.245 | 5.171** | 5.625* | 2.893 | 2.359 |
| | (2.464) | (2.586) | (2.505) | (2.598) | (2.557) | (2.975) | (2.635) | (2.713) |
| Discreción baja del ejecutivo | | | | | | | | -0.573 |
| | | | | | | | | (2.463) |
| Discreción media del ejecutivo | | | | | | | | -3.088 |
| | | | | | | | | (4.576) |
| Discreción alta del ejecutivo | | | | | | | | -7.702*** |
| | | | | | | | | (1.995) |
| PRES*Discreción baja del ejecutivo | | | | | | | | -2.444 |
| | | | | | | | | (3.587) |
| PRES*Discreción media del ejecutivo | | | | | | | | 1.655 |
| | | | | | | | | (5.679) |
| PRES*Discreción alta del ejecutivo | | | | | | | | 12.489*** |
| | | | | | | | | (4.039) |
| Constante | 31.926*** | 40.270*** | 32.255** | 19.000 | 33.499** | 35.898** | 26.093** | 27.736** |
| | (10.876) | (11.879) | (12.613) | (13.617) | (13.568) | (17.122) | (12.952) | (15.431) |
| Muestra | Amplia | Estrecha | Amplia | Estrecha | Amplia | Estrecha | Est.polit2-0 | Est.polit2-0 |
| Observaciones | 121 | 91 | 76 | 72 | 76 | 65 | 77 | 77 |
| R al cuadrado | 0.567 | 0.652 | 0.684 | 0.685 | 0.652 | 0.641 | 0.683 | 0.69 |

Errores importantes estándar entre paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<1.

Las columnas 1 y 2 reproducen las especificaciones básicas de PT (2003, Cuadro 6.1, p. 159) usando nuestra muestra disponible para el período bajo análisis (2005-2008).[19] Además de PRES, esta especificación incluye las siguientes variables: una variable simulada que indica la presencia de normas electorales mayoritarias (MAJ), el ingreso per cápita (PBI), la parte de las exportaciones e importaciones en el PBI (COMERCIO), la parte de población de entre 15 y64 años (POP15_64), y mayor de 65 (POP65), respectivamente: una simulación para países federales (FED) y de la OCDE (OCDE), y el puntaje de Freedom House (FH).

En forma coherente con resultados previos, encontramos que los regímenes presidenciales están asociados con gastos del gobierno más pequeños: los gastos del gobierno son de entre tres y cuatro puntos porcentuales del PBI más bajos que los de las democracias parlamentarias. Las columnas 3 y 4 introducen nuestra especificación principal, en la cual el presidencialismo es interactuado con una medida del grado de separación de poderes del proceso de presupuesto, la simulación de la *discreción de presupuesto del ejecutivo.* Compatible con trabajos anteriores (por ejemplo, Blume y Voigt, 2013) más restrictivos las instituciones de presupuesto están asociadas con gobiernos más pequeños porque instituciones más jerárquicas reducen el problema del fondo común (Hallerberg, Strauch y von Hagen, 2009).

Resulta interesante ver que la interacción entre las instituciones de presupuesto y el presidencialismo tiene un signo positivo. Para comprender las implicancias del resultado en la Columna 3, la Figura 1 muestra los efectos estimados (con intervalos de confianza asociados) de presidencialismo del tamaño del gobierno bajo dos escenarios institucionales diferentes: cuando la discreción del ejecutivo sobre el proceso de presupuesto es baja (cuando las variables de la discreción de presupuesto del ejecutivo es igual a 0) y alto (cuando la discreción de presupuesto del ejecutivo es igual a 1 y la legislatura no tiene poder para modificar la propuesta del ejecutivo). La cifra muestra que el efecto de PRES sólo es significativo (y negativo) cuando la discreción del ejecutivo sobre la asignación del presupuesto es baja, es decir, cuando la legislatura tiene margen para cambiar la propuesta de presupuesto del ejecutivo/gabinete (por consiguiente, cuando hay separación de poderes –como en el modelo de PT). En cambio, el efecto de PRES no difiere estadísticamente de cero cuando los procedimientos de presupuesto restringen la capacidad de la legislatura para modificar el presupuesto (por consiguiente, cuando hay menor separación de poderes).

**Figura 1. Efectos marginales de PRES, con intervalos de confianza del 90%**

Ver Figura 1 en el original página 12

EDB = Discreción de presupuesto del ejecutivo

## 5. Solidez

Las columnas 5 a 8 presentan varios chequeos de solidez para nuestros resultados de línea de base. Por ejemplo, en las columnas 5 y 6, la variable dependiente es en cambio el ingreso del gobierno. De modo similar a PT, los resultados son un tanto menos sólidos –aún cuando la dirección de los resultados no tiene cambio. En la columna 7, cambiamos al representante por el nivel de democracia, considerando sólo países con puntajes de estructura política (polity)

[19] Dado el período del análisis, el tamaño de nuestra muestra es más del 40% más grande que el de PT, y levemente más grande que el de Blume y otros (2009).

estrictamente positivos.[20] Resulta interesante ver que bajo esta especificación el tamaño del coeficiente sobre el término de interacción implica que el tamaño del gobierno bajo PRES es más grande que en los regímenes parlamentarios cuando los procedimientos de presupuesto restringen la capacidad de la legislatura para modificar el presupuesto. En otras palabras, el efecto de la separación de poderes (ahora el presidente puede asignar todas las rentas asociadas con un tamaño de gobierno más grande, por lo tanto, tiene un incentivo para aumentar impuestos y gastos) puede incluso superar el efecto de fondo común (la reducción en gastos asociada con un proceso de decisión que es menos colegiado). Un hallazgo similar se observa cuando introducimos en la Columna 8 una medida alternativa (discreta) del grado de separación de los poderes en el proceso de presupuesto. Usando la estrategia de codificación en Alesina y otros (1999), los procedimientos de presupuesto son codificados en una escala en la cual los valores más altos implican restricciones más altas sobre lo que la legislatura puede hacer una vez que recibe la propuesta de presupuesto del legislativo. Las cuatro opciones de la encuesta son:

- *Sin discreción del Ejecutivo:* "La legislatura tiene poderes irrestrictos para modificar el presupuesto";
- *Discreción baja del Ejecutivo:* "La legislatura puede efectuar modificaciones pero sólo si no cambia el déficit/superávit total propuesto por el Ejecutivo";
- *Discreción media del Ejecutivo:* "La legislatura sólo puede disminuir gastos/ingresos existentes (es decir, la legislatura no puede aumentar partidas existentes ni crear nuevas)"; y
- *Discreción alta del Ejecutivo:* "La legislatura no puede introducir cambios, sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su conjunto".

Como observamos a partir de la lista, mientras que las distintas opciones parecen captar mayores restricciones sobre la legislatura, sólo la última categoría es claramente diferente de las otras. Como tal, es difícil efectuar predicciones respecto de si debemos esperar algunos resultados lineales o no-lineales, y si podemos esperar cualquier diferencia en absoluto entre las tres primeras categorías. En tanto la legislatura tenga ciertas facultades de enmienda, existe la separación de poderes en la asignación (esta es la razón por la cual hemos confiado en la versión simulada como nuestra principal variable).

Usando esta variable, la Figura 2 grafica los efectos marginales del presidencialismo sobre los gastos del gobierno a través de los distintos valores de la medida de discreción del presupuesto.

**Figura 2. Efectos marginales de PRES, con intervalos de confianza del 90%**

Ver Figura 2, página 14 del original

Sin discreción Baja Media Alta
Índice de discreción del Ejecutivo

La figura muestra que el impacto de los sistemas presidenciales sobre el tamaño del gobierno tiende a ser negativo y significante cuando el índice de procedimientos del presupuesto toma valores bajos –es decir, cuando la legislatura tiene más poder para modificar el presupuesto. Este resultado es compatible con las predicciones de PT. Sin embargo, debemos notar que el

[20] El puntaje de estructura política resta el puntaje del país en un índice de "Autoridad" de su puntaje en un índice de "Democracia" (resultante en una gama de -10 a 10).

efecto tiende a disiparse y es incluso revertido cuando la legislatura pierde prerrogativas para modificar la propuesta del ejecutivo en el proceso de presupuesto (y, en consecuencia, el grado de separación de los poderes en el proceso de presupuesto disminuye). En realidad, para valores muy altos de este índice de discreción, PRES tiene un coeficiente positivo y significativo sobre el tamaño del gobierno.[21]

Por último, también hemos corrido todas las regresiones usando un indicador de presupuesto alternativo como prueba placebo, a fin de probar si nuestros resultados están siendo impulsados en cambio por algún mecanismo no observado correlacionado con la reforma de las instituciones de presupuesto. Basado en la base de datos de las normas fiscales del FMI,[22] introdujimos una variable simulada para aquellos países con normas de presupuesto equilibradas (BBR) en el período de análisis e interactuamos con PRES.[23] Usando esta variable no encontramos ningún efecto (interacción) directo o indirecto significativo para BBR (ver Apéndice, Cuadro A.3). Esta evidencia soporta la idea de que el efecto que estamos recogiendo está sin duda relacionado con el mecanismo que estamos describiendo.

En resumen, la evidencia parece sugerir que los efectos económicos de las constituciones, en particular la forma de gobierno, están condicionados a los poderes de procedimiento del ejecutivo y la legislatura durante el proceso de presupuesto. Esta relación ha sido descuidada previamente por la literatura existente.

## 6. Conclusión

Que las constituciones afectan los resultados de la política pública ha sido un hecho largamente indiscutido. Por ejemplo, el marco subyacente del Cálculo de Buchanan y Tullock (1962) se basa en el hecho que diferentes reglas de decisión (instituciones) conducen a diferentes resultados (políticos). No obstante, PT hicieron que los resultados de economías políticas fueran accesibles para los economistas convencionales. Entre esos resultados, el hecho que los sistemas presidenciales conducen a gobiernos más pequeños (por las diferencias en la separación de los poderes) sobresale como uno de los hechos estilizados más importantes en la política comparativa de la literatura sobre finanzas públicas.

Sin embargo, como muchos otros antes que nosotros han sostenido, las formas de gobierno varían mucho. En particular, si el marco teórico subyacente se basa en las diferencias en el grado de separación de los poderes durante las negociaciones del presupuesto, tales rasgos del modelo deberían ser debidamente medidas y empíricamente testeadas. Este artículo ofrece un primer paso en esta dirección al interactuar la forma del gobierno con las prerrogativas de las distintas ramas durante el proceso de presupuesto (en donde se toman las decisiones fiscales). Encontramos que los procesos de presupuesto que reducen la separación de poderes tienden a amortiguar o incluso a revertir los efectos del presidencialismo sobre los gastos e ingresos totales del gobierno (además del resultado más tradicional en cuando a que reducen el problema del fondo común).

Este breve artículo no apunta a brindar una única respuesta unificada para resolver todas las áreas potenciales en las que el trabajo de PT puede ser ampliado y mejorado, pero al poner de relieve una de las áreas que necesitan mayor desarrollo, debería ayudar a futuros investigadores

---

[21] Un prueba de las diferencias entre las categorías mínimas y máximas del índice interactuado con PRES muestra que estos coeficientes son estadísticamente distintos de cero a niveles convencionales ($p < 0.01$).

[22] Disponible en http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

[23] La correlación entre BBR y la Discreción B es negativa (-0.11)

a construir mejores modelos empíricos y, es de esperar, contribuir al desarrollo del "arte de la economía política constitucional" (Voigt, 2011: 328).

**REFERENCIAS**


Acemoglu, D. 2005. "Constitutions, Politics, and Economics: Ensayo de revisión sobre *The Economic Effects of Constitutions*" de Persson y Tabellini *Journal of Economic Literature* 43(4): 1025-1048.

African Development Bank (ADB). 2008. "Budget Practices and Procedures in Africa: 2008." Abidjan, Costa de Marfil: ADB. Disponible en: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/CABRI%20AfDB%20ENG.pdf

Alesina, A., y R. Perotti. 1994. "The Political Economy of Budget Deficits." Documento de trabajo del FMI 94/85. Washington, DC, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional.

Alesina, A., y R. Perotti. 1995. "Budget Deficits and Budget Institutions." En: J.M. Poterba y J. von Hagen, editores. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.

Alesina, A. y otros 1999. "Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America." *Journal of Development Economics* 59(2): 253-73

Blume, L. y otros 2009. "The Economic Effects of Constitutions: Replicating—and Extending— Persson and Tabellini." *Public Choice* 139: 197-225.

Blume, L. y S. Voigt. 2013. "The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions." *European Journal of Political Economy* 29: 236-51

Buchanan, J., y G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, Estados Unidos: University of Michigan Press

Ferejohn, J., y K. Kreihbel. 1987. "The Budget Process and the Size of the Budget." *American Journal of Political Science* 31(2): 296-320.

Filc, G., y C. Scartascini. 2007. "Budget Institutions." En: E. Lora, editor. *The State of State Reform in Latin America*. Stanford, Estados Unidos: Stanford University Press.

Hallerberg, M., y C. Scartascini. 2013. "When Do Governments Improve Fiscal Institutions? Lessons from Financial Crisis and Fiscal Reform in Latin America." Washington, DC, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo

Hallerberg, M., C. Scartascini yd E. Stein, editores. 2009. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, DC y Cambridge, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Harvard, Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos

Hallerberg, M., R. Strauch y J. von Hagen. 2007. "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries." *European Journal of Political Economy* 23(2): 338-59

Hallerberg, M, R. Strauch y J. von Hagen. 2009. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Keefer, P. 2004. “What Does Political Economy Tell Us about Economic Development—y Vice Versa.” *Annual Review of Political Science* 7: 247-272.

Persson, T, G. Roland y G. Tabellini. 1997. “Separation of Powers and Political Accountability.” *Quarterly Journal of Economics* 112: 1163-1202.

----. 2000. “Comparative Politics and Public Finance.” *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.

Persson, T., y G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

----. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.

Rockey, J. 2012. “Reconsidering the Fiscal Effects of Constitutions.” *European Journal of Political Economy* 28: 313-323.

Rodden, J. 2009. “Back to the Future: Endogenous Institutions and Comparative Politics.” En: M. Lichbach y A. Zuckerman, editores. *Comparative Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Shugart, M., y J. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Voigt, S. 2011. “Empirical Constitutional Economics: Onward and Upward?” *Journal of Economic Behavior & Organization* 80: 319-330.

Von Hagen, J. 1991. “A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints.” *Journal of Public Economics* 44(2): 199-210.

Von Hagen, J., y I. Harden. 1995. “Budget Processes and Commitment to Budget Discipline.” *European Economic Review* 39(3-4): 771-79

## Apéndice

### Cuadro A1. Países que figuran en la encuesta de presupuesto

| País | Código wb | País | Código wb | País | Código wb |
|---|---|---|---|---|---|
| Albania | ALB | Hungría | HUN | Polonia | POL |
| Argentina | ARG | Islandia | ISL | Portugal | PRT |
| Australia | AUS | Indonesis | IDN | Qatar | QAT |
| Austria | AUT | Irlanda | IRL | Federación Rusa | RUS |
| Benín | BEN | Italia | ITA | Ruanda | RWA |
| Bolivia | BOL | Japón | JPN | Serbia | SRB |
| Bosnia y Herzegovina | BIH | Jordán | JOR | Sierra Leona | SLE |
| Botsuana | BWA | Kenia | KEN | República de Eslovaquia | SVK |
| Brasil | BRA | Rep. Corea | KOR | Eslovenia | SVN |
| Bulgaria | BGR | República de Kirguistán | KGZ | Islas Solomon | SLB |
| Burkina Faso | BFA | Latvia | LVA | Sudáfrica | ZAF |
| Camboya | KHM | Liberia | LBR | España | ESP |
| Canadá | CAN | Lituania | LTU | Surinam | SUR |
| Chile | CHL | Luxemburgo | LUX | Suazilandia | SWZ |
| Costa Rica | CRI | Madagascar | MDG | Suecia | SWE |
| Croacia | HRV | Malawi | MWI | Suiza | CHE |
| Chipre | CYP | Mali | MLI | Taiwán Prov.de China | TWN |
| República Checa | CZE | Malta | MLT | Tayikistán | TJK |
| Dinamarca | DNK | Mauricio | MUS | Tailandia | THA |
| Etiopía | ETH | México | MEX | Túnez | TUN |
| Fiyi | FJI | Moldavia | MDA | Turquía | TUR |
| Finlandia | FIN | Mongolia | MNG | Uganda | UGA |
| Francia | FRA | Mozambique | MOZ | Ucrania | IKR |
| Alemania | DEU | Namibia | NAM | Emiratos Árabes Unidos | ARE |
| Ghana | GHA | Holanda | NLD | Reino Unido | GBR |
| Grecia | GRC | Nueva Zelanda | NZL | Estados Unidos | USA |
| Guinea | GIN | Papúa Nueva Guinea | PNG | Uruguay | URY |
| Haití | HTI | Perú | PER | Venezuela, RB | VEN |
| Hong Kong SAR, China | HKG | Filipinas | PHL | Vietnam | VNM |

**Cuadro A2. Resumen Estadísticas**

(Variables expresadas como promedio para el período 2005-2008)

| Variable | Obs. | Medio | Estad.Dev. | Min. | Max. | Definición | Fuente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Govexp_gdp | 76 | 34.38 | 9.93 | 16.1 | 53.17 | Ingresos gobierno central como % del PBI | World Economic Outlook (IMF) |
| Govrev_gdp | 76 | 33.56 | 9.77 | 14.6 | 56.24 | Gastos gobierno central como % del PBI | World Economic Outlook (IFM) |
| PRES | 76 | 0.43 | 0.50 | 0 | 1 | Simulac.= 1 si es sistema presidencial | Base de datos de instituciones políticas (DPI, WB) |
| Discreción presupuesto ejecutivo (simulación) | 76 | 0.12 | 0.33 | 0 | 1 | Simulac. = 1 si la legislatura no puede introducir ningún cambio en el presupuesto | Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios |
| MAJ | 76 | 0.56 | 0.48 | 0 | 1 | Simulac.= 1 si la regla electoral es mayoritaria | Base de datos de instituciones políticas (DPI, WB) |
| PBI | 76 | 8.31 | 1.65 | 5.06 | 10.89º | Registro de PBI per cápita | Indicadores de desarrollo mundial (WDI) |
| COMERCIO | 76 | 90.59 | 43.07 | 26.8 | 302.5 | Exportac. más importaciones como % del PBI | Indicadores de desarrollo mundial (WDI) |
| POP65 | 76 | 9.98 | 5.72 | 1.91 | 20.39 | % de población mayor de 65 años | Indicadores de desarrollo mundial (WDI) |
| POP15_64 | 76 | 64.14 | 6.03 | 48.8 | 71.78 | % de población entre 15 y 64 años | Indicadores de desarrollo mundial (WDI) |
| FH | 76 | 5.95 | 1.15 | 3.3 | 7 | Índice Freedom House (Gastil) | Freedom House |
| POLITY (Estructura política) | 71 | 792 | 2.85 | -2.4 | 10 | Puntaje polity (estructura política)2 | Polity (estructura política) |
| FED | 76 | 0.18 | 0.39 | 0 | 1 | Simulac. = 1 si es sistema federal | Foro de federaciones, Persson y Tabellini 2003 |
| OCDE | 76 | 0.29 | 0.46 | 0 | 1 | Simulac. = 1 si el país es parte de la OCDE | Indicadores de desarrollo mundial (WDI) |
| BBR | 76 | 0.54 | 0.50 | 0.00 | 1 | Simulac. = 1 si el país tiene regla de presup.numérica | FMI-Base de datos de reglas fiscales |
| | | | | | | | |
| | | | | | | El índice toma valores 1-4 (1): Sin discreción ejecutivo “La legislatura tiene poderes irrestrictos para modificar el presupuesto”, (2) Discreción ejecutivo baja: “La legislatura puede introducir modificaciones pero sólo si no desafía el déficit/superávit total propuesto por el Ejecutivo”, (3) Discreción ejecutivo media: “La legislatura sólo puede disminuir los gastos/ingresos existentes (por ejemplo, la legislatura no puede aumentar partidas existentes ni crear nuevas)”; y (4) Discreción ejecutivo alta “La legislatura no puede introducir ningún cambio, sólo puede aprobar o rechazar el presupuesto en su conjunto” | Encuesta sobre prácticas y procedimientos de presupuesto |

* Resumen estadísticas para muestra de países incluidos en los modelos 3/8

**Cuadro A3. Prueba placebo usando indicador de reglas de presupuesto equilibrado**

| | Gastos CG | | Ingresos CG | | Gasto CG |
|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| PRES | -1.997 | -3.706 | -3.341 | -4.866 | -1.658 |
| | (2.534) | (2.716) | (2.759) | (3.013) | (2.507) |
| BBR | -2.246 | -3.594 | -3.393 | -4.369 | -2.856 |
| | (2.398) | (2.655) | (2.434) | (2.780) | (2.595) |
| PRES*BBR | -1.809 | 0.657 | 0.553 | 3.006 | -1.847 |
| | (3.646) | (4.212) | (3.627) | (4.224) | (3.728) |
| MAI | -2.805* | -2.125 | -3.377** | -2.567 | -2.589 |
| | (1.486) | (1.575) | (1.537) | (1.647) | (1.623) |
| PBI | 0.660 | 0.241 | 0.697 | 0.408 | 0.350 |
| | (1.091) | (1.389) | (1.129) | (1.467) | (1.140) |
| COMERCIO | 0.026 | 0.035 | 0.036* | 0.047* | 0.017 |
| | (0.022) | (0.024) | (0.021) | (0.025) | (0.021) |
| POP65 | 1.210*** | 1.228*** | 1.011*** | 1.010*** | 1.277*** |
| | (0.255) | (0.264) | (0.265) | (0.269) | (0.271) |
| POP15_64 | -0.253 | -0.174 | -0.292 | -0.215 | -0.265 |
| | (0.235) | (0.266) | (0.247) | (0.302) | (0.240) |
| FH | -0.593 | -0.968 | -0.159 | -0.885 | 0.936 |
| | (1.174) | (1.635) | (1.264) | (1.917) | (1.044) |
| FED | 1.388 | 0.767 | 1.633 | 0.808 | 1.298 |
| | (1.926) | (2.038) | (1.924) | (2.017) | (1.880) |
| OCDE | 2.892 | 4.378 | 4.341 | 6.001* | 2.059 |
| | (2.866) | (3.285) | (2.840) | (3.388) | (2.994) |
| Constante | 37.051*** | 37.225** | 37.611*** | 38.728** | 31.387** |
| | (13.002) | (14.927) | (13.558) | (16.651) | (13.293) |
| Muestra | Amplia | Estrecha | Amplia | Estrecha | Polity2>0 |
| Observaciones | 76 | 65 | 76 | 65 | 77 |
| R al cuadrado | 0.664 | 0.678 | 0.639 | 0.639 | 0.664 |

Errores importantes estándar entre paréntesis
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<1.